



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-08-10

Diarienummer 0366/23

Projekt och utveckling och Strategisk samordning

Kajsa Engblom, Kristina Holm, Lena Blom, Olof

Bergstedt

Telefon: 031-368 27 90

E-post: kristina.holm@kretsloppochvatten.goteborg.se

Remiss från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet: En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden antar bifogat yttrande som sitt eget och översänder det till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet som svar på remissen.
2. Paragrafen förklaras härmed omedelbart justerad.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har lämnat till Kretslopp- och vattennämnden för besvarande av remissen direkt till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Kretslopp- och vattennämnden har därmed att besluta om synpunkter på utredningen *"En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier"* från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet.

Det finns ett kontinuerligt behov av vattenreningskemikalier i samhället. Kemikalierna används inom dricksvattenförsörjning och avloppsreningsverk. Samma typer av kemikalier används också i industrier som behöver rena process- eller avloppsvatten. Kommunernas lagstadgade ansvar innebär att det är kommunernas ansvar att de kemikalier som är nödvändiga för att tillgodose vattentjänster finns tillgängliga under alla situationer. Livsmedelsverket har tagit fram mjuka styrmedel i form av en avsiktsförklaring och en vägledning, för att hantera bristsituationer avseende dessa kemikalier. Även om många kriser kan hanteras på frivillig väg finns ett behov av lagstiftning som möjliggör en tvingande omfördelning vid en allvarlig nationell brist och utredningen föreslår därför att en ny lag införs. Författningsförslaget presenteras i underlaget tillsammans med bedömda konsekvenser. Utredningen anser att Livsmedelsverket bör utses till den ansvariga myndighet som prövar frågor enligt lagen.

Underlaget är genomarbetat och förslagen är rimliga. Det är positivt med den nya föreslagna lagstiftningen. Prioriteringen vid fördelning av kemikalier behöver ses över, för att ge avsedd effekt. Det bör beskrivas närmare vad som gäller vid överklagan av beslut och hur de ska tolkas i praktiken. Även hur olika lagstiftningar inom området påverkar verksamheterna behöver ses över. Gryaab delar uppfattningen att det är rimligt att möjliggöra för myndigheter att med tvingande medel till exempel förelägga om att vissa aktörer ska avstå från fällningskemikalier till förmån för andra aktörer som är högre prioriterade. Gryaab anser att det är angeläget att begreppet vattenreningskemikalie i sammanhanget utökas till att även omfatta processkemikalier som krävs för slamavvattnings.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. [Remiss av departementsskrivelsen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier - Regeringen.se](#), DS 2023:9

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om synpunkter på utredningen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalie från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Ordinarie remisstid är 2023-04-17 till 2023-08-18, där Kretslopp och vatten beviljats förlängs svarstid till 2023-08-24, för beslut i nämnden.

Kommunstyrelsen har lämnat till Kretslopp- och vattennämnden för besvarande av remissen direkt till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Det ankommer på nämnden att inhämta synpunkter från eventuellt andra förvaltningar/bolag i Göteborgs Stad som är berörda av remissen. De som tillfrågats är Stadsmiljöförvaltningen, Stadsfastighetsförvaltningen, Gryaab och Renova.

Beskrivning av ärendet

Det finns ett kontinuerligt behov av vattenreningskemikalier i samhället. Kemikalier används inom dricksvattenförsörjningen för bland annat att rena vatten och även avloppsreningsverk använder reningsprocesser som kräver kemikalier. Samma typer av kemikalier används också i stort sett av alla industrier som använder kylvatten eller behöver vatten för sina processer eller där det uppstår avloppsvatten som behöver renas i egna anläggningar.

Leveranskedjorna för vattenreningskemikalier och dess råvaror kännetecknas av ett stort importberoende och så kallade ”just-in-time” leveranser utan lagerhållning.

Försörjningskedjorna för vattenreningskemikalier kännetecknas vidare av komplexa industriella beroenden där olika biprodukter ofta utgör råvaror till annan produktion. Frånvaron av beredskapsperspektiv inom industrin i stort har inneburit att den svenska marknaden inte är självförsörjande på baskemikalier.

Om Sveriges vattenverk inte får tillgång till nödvändiga kemikalier i tillräcklig utsträckning kan det påverka mängden dricksvatten som verken kan producera och dricksvattnets kvalitet. I ett värsta scenario riskeras liv och hälsa samt samhällets funktionalitet, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna kan bli mycket omfattande.

En kommun har enligt lag en skyldighet att ordna vattentjänster. Kommunernas lagstadgade ansvar innebär att det ytterst är kommunernas ansvar att se till att de allmänna VA-anläggningarna har de kemikalier som är nödvändiga för att tillgodose behovet av vattentjänster även under fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig.

När det gäller statliga myndigheters ansvar inom området är ansvarsförhållandena komplexa. Det finns ett antal statliga myndigheter som har uppgifter som med olika utgångspunkter har betydelse för kretsloppet för vatten och avlopp. Det finns inte någon enskild statlig myndighet som är utsedd att ha ansvar specifikt för vattenreningskemikalier. Livsmedelsverket har dock en central roll.

Eftersom en allvarlig brist på vattenreningskemikalier skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges vattenförsörjning och avloppshantering skulle en sådan brist i sig kunna utgöra en form av krissituation. Regeringen har områdesansvar på nationell nivå och svarar bland annat för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap och krishantering.

Det finns i vissa situationer en skyldighet för kommuner att lämna bistånd till varandra enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid. Omfattningen av hjälpen som då ska lämnas beslutas av behörig länsstyrelse. En omfördelning av vattenreningskemikalier mellan kommuner kan därmed i vissa situationer uppnås genom denna lag.

En annan lag som möjliggör omfördelningar av vattenreningskemikalier är förfogandelagen (1978:262). Lagen möjliggör för staten att genom förfogande ta till exempel ett företags eller kommuns kemikalier i anspråk med äganderätt. En viktig begränsning av lagens tillämpningsområde är dock att det inte finns någon möjlighet för regeringen att förordna om förfogandeåtgärder vid någon form av fredstida kriser. Även bestämmelserna i ransoneringslagen (1978:268) kan användas för att åstadkomma en omfördelning av vattenreningskemikalier. Om en brist på vattenreningskemikalier föranletts av en utomordentlig händelse finns det vissa möjligheter att tillämpa lagen i fredstid.

Möjligheterna att styra fördelningen av vattenreningskemikalier på frivillig basis bedömer utredningen generellt sett vara goda. Livsmedelsverket har som en del av arbetet med att hantera bristsituationer avseende kemikalier till dricksvattenproduktion tagit fram mjuka styrmedel i form av en avsiktsförklaring och en vägledning tillsammans med andra aktörer på området. Utredningen bedömer att mindre allvarliga bristsituationer normalt bör kunna hanteras genom användning av omfördelning via frivilliga överenskommelser mellan berörda aktörer på lämplig nivå. Det är enligt utredningens bedömning positivt att det finns en avsiktsförklaring och en vägledning på plats som också kan användas för att styra fördelningen på frivillig basis. Utredningen anser att Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla den befintliga vägledningen så att denna blir mer heltäckande. Det bör också övervägas om det i vägledningen kan tydliggöras hur prioriteringar ska göras i förhållande till industrins behov.

Även om många kriser kan hanteras på frivillig väg anser utredningen att det finns ett behov av lagstiftning som möjliggör en tvingande omfördelning. Dricksvatten, och i förlängningen därmed även vattenreningskemikalier, är en resurs av central betydelse för liv och hälsa, Sveriges totalförsvar och samhällets funktionalitet. Vattenreningskemikalier behövs också för att säkerställa avloppshantering som är av stor vikt ur miljö- och hälsosynpunkt. Utredningen anser att fördelningen av en sådan kritisk resurs vid en allvarlig nationell brist måste kunna styras genom vissa gemensamma principer. De bristande möjligheterna till styrning är mest påtagliga vid vissa fredstida krissituationer som inte omfattas av förfogandelagens respektive ransoneringslagens tillämpningsområde. Utredningen föreslår därför att en ny lag införs. Författningsförslaget presenteras i underlaget tillsammans med bedömda konsekvenser av lagförslaget. Utredningen anser att Livsmedelsverket bör utses till den ansvariga myndigheten för att pröva frågor enligt lagen.

Lagen ska endast kunna användas om det uppstår en form av sektorsspecifik krissituation, nämligen en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Myndigheten ska vid beslut om tilldelning av kemikalier följa en allmän prioriteringsordning som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har utformat på förhand och fastslagit genom föreskrifter. Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Utredningens förslag är förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen. Lagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen får dock ses som proportionerlig. Förslaget innebär inte några nya åligganden eller uppgifter för kommuner och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därför inte.

En omfördelning av vattenreningskemikalier enligt den föreslagna lagen kan få konsekvenser för möjligheterna för huvudmän till renings- och avloppsreningsverk att leva upp till miljökrav som finns i unionsrätt, svensk rätt samt, i förekommande fall, i villkor i tillstånd och förelägganden. Som beskrivs i avsnitt 3.4.2 har regeringen för avloppsreningsverk beslutat om vissa tillfälliga undantag i miljö-prövningsförordningen (2013:251) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En omfördelning kan även få motsvarande konsekvenser för företag inom industrin som använder vattenreningskemikalier i sin verksamhet. Utredningens uppdrag inkluderar inte att lämna förslag på undantag från miljökrav i gällande rätt. Det noteras dock att Naturvårdsverket i en redovisning av ett regeringsuppdrag nyligen har bedömt bland annat att:

- det kan finns anledning att se över miljöbalken för att anpassa balken för tillämpning i framtida kriser och vid höjd beredskap,
- det bör övervägas om miljöstraffrätten ska tillämpas som normalt i framtida kriser och vid höjd beredskap för samhällsviktig verksamhet, samt
- det kan behövas permanenta bestämmelser för avloppsreningsverk som rör brist på bland annat kemikalier.

Utredningen ser mot bakgrund av det ovanstående att det finns ett behov av att överväga dessa aspekter i annat sammanhang.

För att lyfta ytterligare behov och åtgärder för framtida robusta vattentjänster, beslutades det vid regeringssammanträde den 18 augusti 2022 att även starta en VA-beredskapsutredning ”Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster” (direktiv för utredningen 2022:127). En särskild utredare ska se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med det uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Förvaltningens bedömning

Kretslopp och vattens synpunkter:

Kretslopp och vatten anser att utredningens slutsats att det utöver den frivilliga styrning finns behov av tvingande lagstiftning för att klara kriser som skadar samhället är rimlig.

Utredningens förslag att den som tilldelas kemikalier enligt lagen ska betala för aktuellt marknadsvärde medan staten står för eventuella följdkostnader för de som frångått kemikalier är rimlig.

För en säker dricksvattenproduktion, krävs även ett råvatten av tillräcklig kvalitet. Vid utformande av prioritetsordningen bör hänsyn tas till avloppsreningsverk som påverkar råvatten.

Omfördelningen av kemikalier bör även initialt kunna ske från industrin till kommuner, om det inte medför en tydlig miljöpåverkan. Vid en omfördelning som alltid först ska ske mellan kommunala verksamheter, finns risk att tex avloppsreningen påverkas, och med risk för utsläpp till råvattentäkter.

Utredningens uppdrag inkluderar inte att lämna förslag på undantag från miljökrav i gällande rätt. Kretslopp och vatten anser att det är mycket olyckligt att utredningen inte haft möjlighet att ge lagförslag som hanterar att ansvariga för avloppsrening kan bli åtalade för att utsläppsvillkor inte uppfylls på grund av staten tagit över äganderätten till vattenreningskemikalier. Det är särskilt olyckligt eftersom de tillfälliga bestämmelserna som skulle minska denna risk upphör att gälla sommaren 2023. Kretslopp och vatten är medvetna om det stora ansvaret som åvilar kommunerna och som utförligt beskrivs i utredningen. Förväntningarna finns därför att staten klarar att hantera sitt ansvar så olika lagstiftningar inte sätter individer och verksamhetsutövare i ohållbart läge. Kretslopp och vatten delar Naturvårdsverkets bedömning att miljöbalken m.fl. behöver ses över för att möjliggöra för huvudmän till renings- och avloppsreningsverk att leva upp till ställda miljökrav.

Det bör beskrivas närmare hur förslagen 21§ om att beslut får överklagas och 22§ Beslut enligt 6 och 8–9 §§ gäller omedelbart om inte annat ska beslutas, ska tolkas i praktiken. Det behöver tydliggöras om kemikalier kan omfördelas omedelbart även om beslutet överklagats.

Väntan på en rättslig prövning kan enligt erfarenhet vara lång och syftet med beslutet kan tappas.

Kretslopp och vatten ser positivt på förslaget att Livsmedelsverket ges i uppdrag att vidareutveckla den frivilliga vägledningen för prioritering av vattenreningskemikalier.

Kretslopp och vatten, Göteborgs stad, vill vara remissinstans på förslag till den allmänna prioriteringsordningen, som ansvarig myndighet ska ta fram.

Gryaabs synpunkter:

Remissen är välskriven och Gryaab delar uppfattningen att det är rimligt att möjliggöra för myndigheter att med tvingande medel tex förelägga om att vissa aktörer ska avstå från fällningskemikalier till förmån för andra aktörer som är högre prioriterade.

Av utredningen framgår att det inte finns någon juridisk definition av begreppet vattenreningskemikalie. Med vattenreningskemikalie avses i utredningen alla kemikalier som används för rening av vatten. Gryaabs uppfattning är att denna definition är för snäv. Gryaabs uppdrag består i att transportera och rena avloppsvatten. I reningsprocessen renas vatten genom att bland annat slam avskiljs. Slammet rötas, avvattnas och transporteras bort. Avvattning sker med så kallade skruvpressar, för att skruvpressarna ska kunna avvattna slammet krävs att en slamavvattningspolymer tillsätts. Utan denna polymer har Gryaab inte möjlighet att avvattna slammet vilket kommer medföra enorma logistiska problem. Gryaab anser att det är angeläget att begreppet vattenreningskemikalie i sammanhanget utökas till att även omfatta processkemikalier som krävs för slamavvattning.

Renovas synpunkter:

Renova har inga synpunkter på förslagen till ny lagstiftning.

Övriga tillfrågade har inte inkommit med något svar.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Påverkan på den ekonomisk dimension bedöms som liten. För kemikalier som tilldelas ska mottagaren betala marknadsmässigt pris och i en krissituation bedöms den egna lagerhållningen var under begränsad tid. För kemikalier som fräntas verksamhetsutövare ska staten stå för eventuella kostnader utöver marknadsmässigt pris.

Bedömning ur ekologisk dimension

I det större perspektivet bedöms inte lagförslaget ge effekter ur en ekologisk dimension. Däremot kan det vid svår brist på vattenreningskemikalier ge en tillfällig ekologisk negativ påverkan, om reningsverk vid tillfälle skulle behöva avstå kemikalier till förmån för dricksvattenproduktion.

Bedömning ur social dimension

Förslaget är positivt ur samhällsperspektivet och att alla ska ha tillgång till dricksvatten. Vid en kris kan detta remissförslag vara viktigt ur perspektiven hälsa och mänskliga rättigheter.

Expedieringskrets

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Stadsledningskontoret

Renova

Gryaab

Stadsmiljönämnden

Stadsfastighetsnämnden